

AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA

INTRODURRE GLI ANTICORPI NEL SISTEMA COSTITUZIONALE PER ARGINARE LE DERIVE SECESSIONISTE

Il tema è tutt'altro che nuovo, è stato trattato con alterne fortune dalle diverse compagini politiche che si sono alternate alla guida del paese. Difficile dire se per mere convenienze politiche o per intima convinzione, fatto sta che l'ultimo governo della legislatura 2013/18, quello guidato dall'allora premier Gentiloni, ha decisamente complicato il quadro aprendo la strada ad intese governo-regioni in grado di bypassare il ruolo del Parlamento. Analogamente, nella legislatura successiva, quella contraddistinta dal governo *giallo-verde*, il tema dell'autonomia regionale è stato addirittura suggellato nel "contratto di governo". In esso venne definita "*questione prioritaria l'attribuzione per tutte le regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art.116, terzo comma, della Costituzione portando anche a rapida conclusione le trattative tra governo e regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie*". L'avvento ora di una nuova maggioranza di governo di stampo marcatamente liberista impone l'accelerazione delle azioni a tutela dell'unitarietà dello Stato. La nostra iniziativa si colloca esattamente in questa direzione, restituire piena autorevolezza al ruolo dello Stato su una materia che rischia di cambiarne in maniera definitiva i suoi tratti costituzionali fondamentali.

L'approccio necessita di un chiarimento preliminare. Nonostante la cifra tecnica decisamente elevata, quella dell'autonomia regionale differenziata non è una faccenda di carattere eminentemente tecnico-amministrativo, si tratta, invece, di una questione di alta caratura politica. Per cui nel trattarla, vanno tenuti in grande evidenza i riflessi che la stessa è suscettibile di determinare sia sui diritti di cittadinanza che sui meccanismi di funzionamento dello Stato, quelli comunemente noti come servizi pubblici essenziali. In essi la scuola ne rappresenta la migliore esplicitazione, ma sanità e infrastrutture ne costituiscono il logico corollario.

Partendo dall'attuale assetto costituzionale, quello disciplinato con la riforma del Titolo V del 2001, analizziamo le materie su cui è possibile intervenire. La Costituzione italiana al comma 3° dell'art.116 prevede che possano essere attribuite alle regioni a statuto ordinario ulteriori competenze in 23 materie, 20 di legislazione concorrente e 3 di legislazione esclusiva:

➤ Materie di Legislazione Concorrente (Art.117 – 3° Comma)

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; **istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale**; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno

all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

➤ Materia di Legislazione Esclusiva (Art.117 – 2° Comma)

- organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.);
- norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.);
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

Ad oggi, il panorama nazionale in tema di iniziative specifiche, si può così rappresentare:

Sono 13 le regioni che hanno espresso la loro intenzione di chiedere una autonomia differenziata. **Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto** hanno avviato negoziati con il Governo per arrivare a un'intesa sull'attribuzione di autonomia differenziata. Altre sette hanno già formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di **Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria**. Tutte e sette chiedono maggiore autonomia anche in tema di Sanità. Con loro il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati. Altre tre Regioni, **Basilicata, Calabria e Puglia**, non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo. Due Regioni invece, **Abruzzo e Molise**, non risultano aver ancora avviato iniziative formali. Ancora più specificamente, la regione Veneto ha chiesto di esercitare i poteri di cui ha chiesto il trasferimento su tutte le materie. La Lombardia ha individuato sei macroaree (tra cui: cultura, istruzione e ricerca scientifica), l'Emilia-Romagna ha individuato nove materie, riconducibili a quattro aree strategiche (tra cui: istruzione tecnica e professionale, ricerca scientifica e tecnologica).

Fatte queste necessarie premesse e verificata la sostanziale scarsa affidabilità di un ceto politico alquanto ondivago sul tema, la parola ora passa al paese reale. In esso movimenti, associazioni e sindacati sono chiamati ad assumere iniziative per elevare il livello della discussione e, soprattutto, per portarla a conoscenza della pubblica opinione. Occorre una grande campagna mediatica per far uscire dalle secche delle intese raggiunte tra le élite del paese nei micro consessi (commissioni, audizioni, question time parlamentari, etc.) per raggiungere i cittadini e spiegare loro quale effetti concreti potrebbe riverberare se il progetto di autonomia differenziata avesse seguito.

In tale ottica, l'iniziativa di un *disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare*, benché impegnativa (occorre raccogliere almeno 50.000 firme) assicura l'approdo del disegno stesso nelle aule parlamentari e la conseguente presa di posizione da parte dei singoli partiti e movimenti consentendo ai cittadini di acquisire i giusti elementi di conoscenza.

Nel merito. Il DDL si articola in tre punti:

1. Riscrittura del 3° comma dell'art.116 della Costituzione
 2. Rivisitazione dell'art.117 della Costituzione
 3. Introduzione di una clausola di supremazia della legge statale
-
1. In relazione al primo aspetto, va precisato che la "*specificità territoriale*" deve essere messa in connessione diretta con la concessione di ogni forma di autonomia particolare. Inoltre, appare necessaria la riscrittura del procedimento di formazione della legge che prevede la concessione dell'autonomia. Allo stato si contempla l'iniziativa della regione interessata e la conseguente approvazione con legge sulla base di intese raggiunte tra lo Stato e la regione che ha assunto l'iniziativa. Il DDL intende ripristinare il ruolo del Parlamento chiamato ad approvare a maggioranza assoluta dei due rami il provvedimento di concessione. Ad ulteriore garanzia, si prevede la possibilità di sottoporre a referendum popolare, entro tre mesi dalla sua approvazione, la legge di concessione che, pertanto, non entra immediatamente in vigore. La stessa benché promulgata potrà essere sottoposta a referendum abrogativo.
 2. Per rafforzare il progetto riformatore appare necessario spostare alcune materia dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello stato. Sanità e scuola in primis seguite dalle infrastrutturazioni materiali e immateriali. Va evidenziata, inoltre, la sostituzione della locuzione "uniforme" in luogo di quella vigente (essenziali) nella individuazione delle prestazioni di base da garantire a tutti i cittadini.
 3. Va individuato l'interesse nazionale come limite del riparto delle competenze. A distanza di oltre venti anni dalla riforma del Titolo V (2001), l'averlo eliminato, si è rivelato un grave errore a cui occorre rimediare.

Trattando il merito delle vicende collegate all'istruzione, giova effettuare una valutazione di sintesi tratta dagli ultimi avvenimenti da cui è stato interessato il paese. Nelle immediatezze dei tragici eventi connessi al dilagare della pandemia, è stato elaborato il PNRR. Un provvedimento che ha destinato una cospicua dote finanziaria ai paesi colpiti e l'Italia ne è stata la principale destinataria. Poco più di 190 miliardi di euro da destinare prioritariamente al superamento dei divari territoriali esistenti. Larga parte delle risorse, dunque, è stata destinata alle regioni del Sud, notoriamente le più critiche sotto tutti i profili. Tale percorso è stato seguito anche in ambito scolastico sia sugli aspetti infrastrutturali che su quelli più marcatamente immateriali, mettendo a disposizione risorse per poco meno di 18 miliardi di €. Una rilevante quantità delle stesse sono state destinate a contenere i fenomeni dilaganti dell'abbandono e dell'insuccesso scolastico che, da sempre, interessa maggiormente le regioni meridionali. L'autonomia differenziata contrasta apertamente queste determinazioni, rappresentando un'autentica contraddizione in termini. E'

sufficiente riferirsi alle istanze prodotte soprattutto dalle regioni Veneto e Lombardia che, nella richiesta di maggiori potestà regionali, hanno incluso l'istruzione nell'accezione più ampia, ipotizzando un sistema tutto a caratura regionale, sia negli ordinamenti che negli organici del personale e finanche nei contratti di lavoro. L'Emilia-Romagna si è limitata solamente a fattori organizzativi. Quella dell'istruzione deve continuare ad essere compito esclusivo dello Stato che deve garantire la sua "uniforme" funzione su tutto il territorio nazionale. E' questo uno dei cardini dell'Ordinamento costituzionale che non può essere messo in discussione. Inoltre, ritornando al testo Costituzionale (cfr. art.33), il diritto di istituire scuole compete allo Stato e ai privati, a condizione che questo non determini oneri per lo Stato. Dunque, l'istituzione di scuole regionali, alla stregua delle richieste formalizzate da Veneto e Lombardia fuoriesce dal massimo contesto regolativo.

Al netto del "residuo fiscale" (la pretesa di ottenere una quota di finanziamenti pubblici proporzionati alla produzione della ricchezza nazionale dei diversi territori), un'autentica aberrazione culturale prima ancora che una vera e propria antinomia al principio della solidarietà cui si ispira il nostro Ordinamento, risulta facile immaginare come i divari, anziché colmarsi, si divaricherebbero a dismisura e, forse, in maniera definitiva.

In allegato, si produce il testo del DDL¹.

1

D.D.L costituzionale iniziativa popolare riforma Titolo V

Art. 1 – Modifica dell'articolo 116, terzo comma (autonomia differenziata)

L'art. 116, comma 3, della Costituzione è sostituito dal seguente

"Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e giustificate dalle specificità del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sentiti la regione e gli enti locali interessati, nel rispetto dell'interesse delle altre Regioni e dei principi di cui agli articoli 117 e 119. La legge è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. La legge promulgata ed entrata in vigore può essere sottoposta a referendum abrogativo secondo le modalità e con gli effetti previsti dalla legge di attuazione dell'articolo 75".

Art. 2 – Modifica dell'art. 117, primo comma

L'art. 117, primo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e dagli obblighi internazionali. La legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva, comprese le materie disciplinate con legge regionale in attuazione dell'art. 116, terzo comma, quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. La legge regionale non può in alcun caso porsi in contrasto con l'interesse nazionale".

Art. 3 – Modifica dell'art. 117, secondo comma

(potestà legislativa esclusiva dello Stato)

L'art. 117, secondo comma, della Costituzione è modificato come segue:

1. Nella lettera e), dopo le parole "sistema tributario e contabile dello Stato" sono aggiunte le parole "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;"
2. Nella lettera i) è aggiunta in fine la parola "professioni;"
3. Le lettere m), n) e o) sono sostituite dalle seguenti:

“m) determinazione dei livelli uniformi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; tutela della salute e servizio sanitario nazionale; tutela e sicurezza del lavoro; scuola e università, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e universitarie, ricerca scientifica e tecnologica;

n) reti nazionali e interregionali di trasporto e di navigazione; porti e aeroporti civili di rilievo nazionale e interregionale; reti e ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale e interregionale dell'energia;

o) previdenza sociale, previdenza complementare e integrativa;”

Art. 4 – Modifica dell'art. 117, terzo comma

(potestà legislativa concorrente Stato-Regioni).

L'art. 117, terzo comma, è sostituito dal seguente:

“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; assistenza ed edilizia scolastica; istruzione e formazione professionale; sostegno all'innovazione per i settori produttivi; assistenza e organizzazione sanitaria; assistenza sociale; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile a carattere regionale; governo del territorio; porti e aeroporti civili di rilievo regionale e locale; tributi regionali e locali; valorizzazione dei beni culturali e ambientali di rilievo regionale e locale e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.